

Системы управления в крупных городах

**Тема 5.
Специфика структуры управления
крупным городом**

Содержание

1. Многоуровневые системы управления в крупных урбанизированных районах

2. Роль и место органов местного самоуправления

3. Многоуровневые метрополитенские системы

1. Многоуровневые системы управления в крупных урбанизированных районах

Актуальность проблемы

- ▶ **Крупнейшие города мира, их агломерации и крупные урбанизированные районы до сих пор остаются неуправляемыми или слаборегулируемыми со стороны городских властей.**
- ▶ **Всемирный форум ООН по проблемам городов ХАБИТАТ-II (Стамбул, май-июнь 1996 г.) отметил, что из 2300 крупных и крупнейших городов лишь 22 могут гордиться хорошо налаженной практикой управления, в их числе Париж и регион Иль-де-Франс, Лондон (Большой), Вена, Стокгольм и некоторые другие.**
- ▶ **Сегодня в более чем 80 странах мира формируется новый тип управления городами и их агломерациями, не сводимый к государственному, региональному, муниципальному и тем более местному самоуправлению. Это так называемое "метрополитенское управление", или управление крупной городской агломерацией.**

Актуальность проблемы

- ▶ По степени сложности в качестве объектов управления крупнейшие города и их агломерации занимают второе место после государства.
- ▶ У нас в стране с 30-х годов после дискуссии о “социалистическом расселении” и “соцгороде” утвердилось понимание города лишь как “территории” для размещения производства и расселения трудящихся. В результате столь узкого подхода, несмотря на быстрое строительство городов, не была создана наука о городе и не сформировалось собственно городское управление. Поэтому сегодня необходимы новые подходы к городам как отправная точка для реформы городского управления

Основные принципы «метрополитенского» управления

Принцип первый: объект сложной антропогенной и социальной природы первичен, субъекты управления вторичны.

Крупнейшие города и градосистемы, являясь сложнейшими объектами управления, во многом определяют организационные структуры и механизмы управления ими. Поэтому особенности развития этих объектов необходимо постоянно, всесторонне и глубоко изучать.

Основные принципы «метрополитенского» управления

Принцип второй: субъект управления должен осознать и делимитировать свой объект как целостность и относительную автономность. Открытость и широта функций крупнейших городов и их агломераций создают постоянную проблему делимитации и определения их границ как объектов управления.

Естественных территориальных границ в крупнейших городах быть не может, так как они не только постоянно расширяются, но и выносят свои функции в близлежащие города, образуя агломерации поселений и крупные урбанизированные регионы.

Основные принципы «метрополитенского» управления

Принцип третий: плодотворное управление требует, чтобы объект более полно отражался в субъектах управления. Если управляющая система чрезмерно упрощена, она не способна целенаправленно воздействовать на объект.

Для управления городов бывшего СССР характерно именно такое крайнее упрощение, поскольку горожане оказались отчуждены от принятия властных решений; районный уровень управления являлся “приводным ремнём” городского и был малоэффективен из-за высокой численности населения (более 100 тыс. жителей); понятие об агломерации и управлении ею отсутствовало.

Основные принципы «метрополитенского» управления

Принцип четвёртый: структура объекта сложной природы (города) иерархична. Крупнейшие города обладают 6 - 11-уровневой реальной социально-пространственной организацией - от кварталов до агломерации, выполняющей функции города. Эта иерархичность требует адекватной иерархии управления. Однако мировой опыт управления как деятельности, имеющей собственную структуру самоорганизации, выработал оптимум, ограниченный, как правило, тремя-пятью уровнями институциональной организации городского управления.

Рассматриваемый принцип требует глубокого знания реальной иерархии города, а также постоянного мониторинга *функций* и *дисфункций* каждого уровня его социально-пространственной структуры (и города в целом). Любой город уникален в своём развитии, и для успешного управления им необходимо знать происходящие процессы. Слепое копирование структур управления лишено всякого смысла.

Основные принципы «метрополитенского» управления

**Принцип пятый - дополненности -
обеспечивает снижение иерархии
управляющей системы и соответствие
субъектов управления своему объекту.**

Этот принцип, известный в других фундаментальных науках и теории систем, к сожалению, не разрабатывается в управлении системами социальной природы, хотя черты его в реальном управлении городами нередко очевидны, например в создании органов с “межрайонными” или субгородскими функциями.

Основные принципы «метрополитенского» управления

Принцип шестой: механизмы городского управления детерминируются внешней средой и диктуются городом как адаптирующейся системой.

Город будучи сложнейшей системой нуждается в глубоком и точном знании управленческих механизмов, как диктуемых государством (внешней средой), так и присущих собственно городу.

Основные принципы «метрополитенского» управления

Знание управленческих механизмов должно:

- предельно критически заимствовать конкретные механизмы функционирования других городов, особенно зарубежных;
- ранжировать методы регулирования пространственной структуры города и его агломерации. В мировом опыте стало нормой дифференцирование процентных ставок в рентных, например, отношениях по зонам.
- обеспечить выявление и ранжирование механизмов на внешние (государственные) и собственно городские исключительно важно для крупнейших и крупных городов России, выполняющих реальные общегосударственные экономические и пространственно-коммуникационные функции.

Основные принципы «метрополитенского» управления

Принцип седьмой: механизмы городского управления должны быть взаимоувязаны ресурсами, программно-проектной документацией, правовой основой, информационной базой.

Механизмы современного управления городами, количество которых увеличивается по мере нарастания проблем, станут действенны только тогда, когда будут взаимоувязаны вышеназванные ключевые блоки первого уровня функционирования города как системы.

2. Роль и место органов местного самоуправления

Основные типы управления агломерацией – разграничение полномочий

ассоциативное, или координационное, управление, когда органы власти поселений и местных структур с помощью созданной ими ассоциации решают общие проблемы агломерации. Этот тип является самым распространённым, он присущ менее развитым агломерациям и отличается более низкой эффективностью;

промежуточный тип, когда в правоотношениях ассоциации субъектов за главным городом государство законодательно закрепляет ряд приоритетов в решении общих проблем и в механизмах управления агломерацией;

наиболее эффективное управление достигается при единстве органов распорядительной власти и органов управления агломерацией. Подобный тип управления присущ государствам всех известных типов управления и детерминируется развитостью агломераций как таковых. Это ещё раз подтверждает вывод исследователей: градосистемы не сводимы ни к муниципальному, ни к местному, ни к государственному типам управления.

Основные типы управления агломерацией – разграничение полномочий

Ассоциативное, или координационное, управление, когда органы власти поселений и местных структур с помощью созданной ими ассоциации решают общие проблемы агломерации. Этот тип является самым распространённым, он присущ менее развитым агломерациям и отличается более низкой эффективностью.

Промежуточный тип, когда в правоотношениях ассоциации субъектов за главным городом государство законодательно закрепляет ряд приоритетов в решении общих проблем и в механизмах управления агломерацией;

Наиболее эффективное управление достигается при единстве органов распорядительной власти и органов управления агломерацией.

Подобный тип управления присущ государствам всех известных типов управления и детерминируется развитостью агломераций как таковых. Это ещё раз подтверждает вывод исследователей: градосистемы не сводимы ни к муниципальному, ни к местному, ни к государственному типам управления.

Роль и место органов местного самоуправления

Управление городом осуществляется местными органами власти.

Оно осуществляется самим населением через избранные им представительные и исполнительные органы, которые наделяются определёнными имущественными и финансово-бюджетными правами.

Задача органов местного самоуправления - рационально управлять объектами управления с целью удовлетворения потребностей населения и повышения их жизненного уровня.

Роль и место органов местного самоуправления

Управление городом становится все более сложным: решение острых проблем традиционными методами управления все чаще не даёт удовлетворительных результатов. Дефекты в системе управления могут привести к снижению качества жизни, к регрессу городского развития и деградации городской среды.

Городское управление должно обеспечивать социально-экономическое развитие и соответствовать сложности самого города как объекта управления

Сохраняют актуальность традиционные проблемы местного самоуправления, прежде всего, финансовые и кадровые..

Структура органов местного самоуправления в городах России

1. Города — муниципальные образования, являющиеся центрами субъектов Федерации, но не имеющие внутригородского деления, внутригородских муниципальных образований.

Вопросами местного значения города ведает городской представительный орган и исполнительный орган. Вместе с тем в таком городе расположены и органы управления субъекта РФ (законодательный орган, губернатор и др.), которые если не юридически, то фактически оказывают большое влияние на управление местными городскими делами

Иногда в таких городах создаются для координации крупные внутригородские округа, являющиеся не муниципальными образованиями, а административно-территориальными единицами. Их должностных лиц назначает глава субъекта РФ.

Структура органов местного самоуправления в городах России

2. Города — муниципальные образования, не являющиеся центральными городами субъектов РФ и также не имеющие внутригородских муниципальных образований.

Схема управления таким городом аналогична предыдущей, но в нем нет органов субъекта РФ, что фактически даёт больше самостоятельности городским органам управления.

Структура органов местного самоуправления в городах России

3. Крупные города, являющиеся центральными городами субъектов РФ и имеющие внутригородские муниципальные образования (городские округа).

В данном случае имеются органы муниципального управления городом и органы муниципального управления в каждом внутригородском округе.

Органы управления субъекта РФ, расположенные в таком городе, оказывают фактическое влияние на управление городом, а иногда и внутригородскими округами.

Структура органов местного самоуправления в городах России

4. Крупные города, не являющиеся центральными городами субъектов РФ, но имеющие муниципальные внутригородские округа.

Управление городом и внутригородскими округами аналогично указанной выше схеме. Высших органов субъекта РФ в таком городе нет.

Структура органов местного самоуправления в городах России

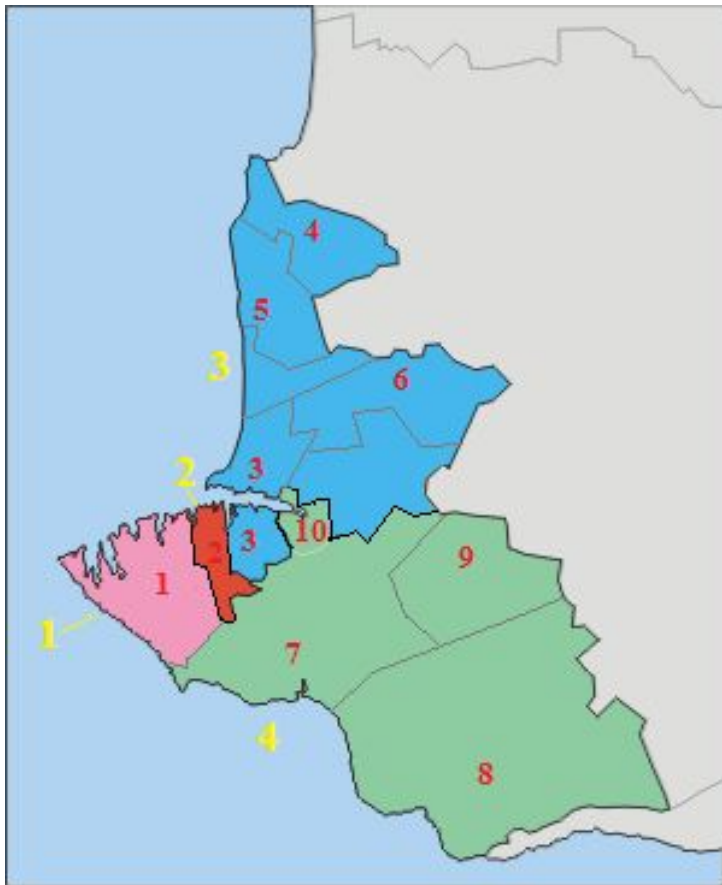
5. Крупные города, являющиеся субъектами РФ. Их три: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Система управления ими имеет существенные особенности.

Органы местного самоуправления образуются только во *внутригородских подразделениях (районах)*.

В Москве таких муниципальных районов 125, в Санкт-Петербурге 112, в Севастополе – 10.

Районы создаются с учётом исторических, географических, градостроительных особенностей, численности населения, расположения транспортных средств, инженерной инфраструктуры и др.

Структура органов местного самоуправления в Севастополе



Районы обозначены цифрами жёлтым, внутригородские муниципальные образования красным: 1 – Гагаринский район 1 – Гагаринский муниципальный округ 2 – Ленинский район 2 – Ленинский муниципальный округ 3 – Нахимовский район 3 – Нахимовский муниципальный округ 4 – Андреевский муниципальный округ 5 – Качинский муниципальный округ 6 – Верхнесадовский муниципальный округ 4 – Балаклавский район 7 – Балаклавский муниципальный округ 8 – Орлиновский муниципальный округ 9 – Терновский муниципальный округ 10 – город Инкерман

3. Многоуровневые метрополитенские системы



Эволюция многоуровневых метрополитенских систем в эпоху глобализации

Современные мегаполисы связаны с очень важными проблемами, сложившимися в XXI веке и связанными с макроэкономическими процессами. Мегаполис является центром, где проявляются макроэкономические и макросоциальные тенденции.

Основные тенденции развития мегаполисов: глобализация, рост значения информационных технологий, инновации в различных сторонах общественной жизни человечества.

Каждая из этих тенденций влияет на политические и социальные стороны жизни общества, имеет свои причины и оказывает влияние на мегаполис в целом, поэтому важным фактором в рассмотрении социальных проблем мегаполиса является выявление тенденций их развития.

Эволюция многоуровневых метрополитенских систем в эпоху глобализации

В мегаполисах проявляются различные тенденции, в том числе макроэкономические и макросоциальные, которые характерны также и для стран, где они расположены.

Особенно это характерно для стран, где мегаполисы являются столичными городами (Лондон, Париж и др.). Чрезмерная концентрация в них столичных функций, крупнейших мировых корпораций, мощной финансовой системы и других важнейших обстоятельств позволяет отметить определяющую роль этих мегаполисов в социально-экономическом развитии не только отдельных стран, но и регионов мира.

Эволюция многоуровневых метрополитенских систем в эпоху глобализации

Все города, входящие в состав мегалополисов, обладают общей транспортной системой со сложными маятниковыми поездками населения. Концентрация промышленности, транспорта и населения в крупных и крупнейших городах резко ухудшила экологические условия жизни в них.

Средняя плотность населения в крупнейших городах мира приблизительно такова: Париж - 32 тыс. человек на 1 км, Токио - 16 тыс., Нью-Йорк, Лондон - более 10 тыс., Москва - около 9 тыс. человек на 1 км.

Эволюция многоуровневых метрополитенских систем в эпоху глобализации

Крупные мегаполисы имеют сложные и нечёткие территориальные границы, в мегаполисах выделяют следующие части:

- 1) центральная часть - центр размещения высших органов управления и бизнеса;
- 2) внутренняя часть - прилегающая к центру территория городской застройки;
- 3) внешняя часть - территория города в пределах его административных границ, без учёта центральной и внутренней части.

Эволюция многоуровневых метрополитенских систем в эпоху глобализации

Можно выделить стремление большинства различных административных и хозяйственных структур, действующих на территории крупных городов, размещать свои учреждения в центральных и внутренних зонах города.

Из этого можно сделать логический вывод, что одной из заметных тенденций в развитии городов стала возрастающая дифференциация социально-экономической роли центральной, внутренней и внешней частей города. Происходит вытеснение крупномасштабных производств в периферийные районы с одновременным их замещением многоквартирными домами, местами для культурного отдыха и спорта.